



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-038-2021

INFORME JURÍDICO

PROYECTO DE LEY

“AUTORIZACIÓN A LA JUNTA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO ELÉCTRICO MUNICIPAL DE CARTAGO (JASEC) PARA QUE DONE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD A LA ASOCIACIÓN DE DESARROLLO INTEGRAL DE EL CARMEN DE CARTAGO”

EXPEDIENTE Nº 21.019

INFORME ELABORADO POR:

**FERNANDO BADILLA MADRIZ
ASESOR PARLAMENTARIO**

SUPERVISADO POR:

**SELENA REPETTO AYMERICH
JEFA DE ÁREA**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

11 DE FEBRERO, 2021



**ASAMBLEA
LEGISLATIVA**
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.	RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.	CONSIDERACIONES DE FONDO	3
	2.1 AUTORIZACIÓN LEGISLATIVA	3
	2.2 NATURALEZA JURÍDICA DE JASEC	4
	2.3 BIENES DEL ESTADO	6
	2.4. AFECTACIÓN Y DESAFECTACIÓN DE BIENES PÚBLICOS.....	7
III.	ANÁLISIS DEL ARTÍCULADO	8
	ARTÍCULO ÚNICO.....	8
IV.	ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA	10
V.	ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	10
	A- VOTACIÓN.....	10
	B- DELEGACIÓN	10
	C- CONSULTAS.....	11
VI.	NORMAS JURIDICAS VINCULADAS AL PROYECTO DE LEY	11
	CONSTITUCIÓN POLÍTICA.....	11
	LEYES.....	11
VII.	ANEXOS	12



**ASAMBLEA
LEGISLATIVA**
de la República de Costa Rica

AL-DEST-IJU-038-2021

INFORME JURÍDICO

“AUTORIZACIÓN A LA JUNTA ADMINISTRATIVA DEL SERVICIO ELÉCTRICO MUNICIPAL DE CARTAGO (JASEC) PARA QUE DONE UN TERRENO DE SU PROPIEDAD A LA ASOCIACIÓN DE DESARROLLO INTEGRAL DE EL CARMEN DE CARTAGO”

EXPEDIENTE Nº 21.019

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley consta de un único artículo, el cual autoriza a la Junta Administrativa del Servicio Municipal de Cartago (JASEC) a donar un inmueble de su propiedad a la Asociación de Desarrollo del Distrito de El Carmen de Cartago, el inmueble de su propiedad, cuya naturaleza es terreno con dos construcciones.

II. CONSIDERACIONES DE FONDO

2.1 Autorización Legislativa

Con fundamento en el Principio de Legalidad, consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política y desarrollado en el mismo numeral de la Ley General de la Administración Pública, Nº 6227, de 2 de mayo de 1978 y sus reformas, los actos de la Administración deben estar debidamente regulados por norma escrita.

La doctrina y la jurisprudencia al respecto han señalado, que la naturaleza de la autorización es de liberalización, de otorgamiento de permiso para que un municipio pueda, si lo considera pertinente, realizar el acto para el que se le ha otorgado el permiso.

Por lo tanto, no se trata de una disposición de acatamiento obligatorio o vinculante para el ente, sino facultativo y que persigue la remoción de un obstáculo legal que imposibilita a las municipalidades disponer libremente de sus bienes, sin una norma de rango legal expresa que lo indique.

2.2 Naturaleza Jurídica de JASEC

En los artículos 1 y 2 de la Ley N° 7799, “Reforma de la Ley de Creación Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago, N° 3300”, del 30 de abril de 1998 y sus reformas, se establece la naturaleza jurídica de la JASEC, tanto como ente semiautónomo y como empresa pública no estatal.

Al respecto señalan estos artículos:

“Artículo 1: Créase un organismo semiautónomo con el nombre de Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago, con domicilio en esa ciudad. Tendrá a su cargo, en forma exclusiva, la administración de la empresa eléctrica de la Municipalidad del Cantón Central de esa provincia, cuyo traspaso ordena esta ley y, al efecto, tendrá las atribuciones, facultades y deberes en ella indicados.”

“Artículo 2.- Jasec es una persona jurídica de Derecho Público, de carácter no estatal, con plena capacidad jurídica, patrimonio propio y autonomía financiera, administrativa y técnica en el cumplimiento de sus deberes; además, queda facultada para restar los servicios públicos que define el artículo 5 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, así como los servicios de telecomunicaciones, infocomunicaciones y otros servicios en convergencia; deberá contar con la concesión respectiva cuando sea necesario. También queda facultada para prestar los servicios de televisión por cable. La Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago estará sujeta al pago de los cánones, los impuestos, las tasas, las contribuciones especiales y los demás tributos a los que estén sometidos los operadores y proveedores de telecomunicaciones, sin detrimento de las exenciones establecidas en otras leyes. //Las municipalidades, mediante convenio, debidamente refrendado por la Contraloría General de la República, podrán ceder a JASEC la prestación de aquellos servicios municipales que hasta este momento prestan por sí mismas. //Se autoriza a Jasec para que venda, en el mercado nacional e internacional, servicios de asesoramiento, consultoría, capacitación y cualquier otro servicio afín a sus competencias. Los precios de esos productos y servicios serán determinados libremente por Jasec. Asimismo, se le autoriza a implementar las prácticas comerciales y de mercadeo usuales en la industria y el comercio, en general”.

Sobre los entes semiautónomos la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-059-2008, señaló lo siguiente:

*“Pues bien, uno de los efectos más importantes de la descentralización administrativa o de la creación por ley de un ente público es su **autonomía**. Tal y como lo ha explicado la doctrina nacional, la autonomía administrativa es el grado más básico o elemental que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a todo ente público menor por el simple hecho de existir (artículo 188 constitucional). Es decir, se trata de un grado de autonomía de principio o virtual cuando hay descentralización administrativa y se crean nuevas personas jurídico-públicas*

distintas del Estado, “por lo que si la norma de creación del ente es omisa debe entenderse por otorgada.” En consecuencia, dada la configuración legislativa del PANARE como un ente con personalidad jurídico-pública goza de la autonomía administrativa propia de las demás instituciones semiautónomas y autónomas del país (con la diferencia formal en relación con estas últimas, que del expediente legislativo del PANARE no se desprende que su ley de creación haya sido aprobada por mayoría calificada de la Asamblea Legislativa, a tenor del artículo 189 párrafo tercero de la Constitución Política). La cual consiste, según nos lo explica la doctrina, en “la facultad de un ente público menor de realizar sus competencias y atribuciones conferidas legalmente, por sí mismo sin estar sujeto a otro ente. Es la potestad de auto-administrarse, esto es, de disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros de la forma que lo estime más conveniente para el cumplimiento de los cometidos y fines que tiene asignados.” Resuelta así la consulta planteada conviene hacer una última precisión en relación con el criterio legal de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Salud, cuando afirma que “al desaparecer jurídicamente la dependencia técnica y económica de la Dirección General de Asistencia Médico Social del Ministerio de Salud, que fue derogada según consta [por el artículo 57 de la Ley n.º 5412], el PANARE adquiere mayor independencia al no estar sujeto a la sujeción de dicha Dirección”. //Lo primero que hay que decir a este respecto, es que la autonomía administrativa de la que goza el PANARE viene dada según se dijo, por la sola circunstancia de haber nacido a la vida jurídica como un ente público descentralizado en virtud de una disposición de rango legal. Y es ese grado de autonomía el que determina per se el poder dirección o control (la llamada tutela administrativa) que la Administración central o más concretamente, el Gobierno puede ejercer sobre él a fin de articular su actividad con la de los demás organismos y entidades prestatarias de servicios sanitarios para lograr una política nacional de salud coherente y eficaz (artículo 100 de la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, del 2 de mayo de 1978)”.

Sobre la naturaleza jurídica de JASEC como una empresa pública municipal, la Procuraduría General de la República, ha señalado en el Dictamen 083-2011, lo siguiente:

“(…) III.- Naturaleza jurídica de la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC) y la posibilidad jurídica de suscribir convenciones colectivas con sus trabajadores. En lo que interesa a la presente consulta, podemos afirmar que la JASEC es una empresa pública –ente de derecho público- creada por el Estado –no del Estado-, cuya organización administrativa es la propia de un ente institucional, descentralizado y especializado funcionalmente, con una competencia, en principio, territorialmente circunscrita (Dictámenes C-075-2002 de 12 de marzo del 2002, C-175-2002 de 4 de julio del 2002 y C-102-2004 de 02 de abril del 2004, así como el pronunciamiento OJ-097-2009 de 13 de octubre de 2009. En igual sentido, puede consultarse el informe rendido por la Procuraduría General en la acción de inconstitucionalidad tramitada bajo el expediente Nº 09-003350-0007-CO; la cual quedó plasmada en la resolución Nº 2010-005220 de las 16:29 hrs. del 16 de marzo de 2010 de la Sala Constitucional). //Ahora bien, como empresa pública que, en razón de su régimen de conjunto y por los requerimientos propios de su giro, ejercita de forma clara una doble capacidad de derecho público y



de derecho privado (a que hace referencia la Ley General de la Administración Pública –LGAP- en sus artículos 3, 111.3 y 112.2), consideramos que con base en lo dispuesto por el artículo 1º, inciso b) del citado “Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público”, la JASEC, como ente de derecho público que se integra orgánicamente en el concepto de Administración Pública (art. 1º de la LGAP), puede negociar y suscribir una convención colectiva con aquellos obreros, trabajadores y empleados que no participen de la gestión pública, en los términos explicados en el acápite I de este dictamen. Todo esto dentro del marco de los lineamientos, estructura y procedimiento establecidos por el citado decreto ejecutivo N° 29576-MTSS (...).”

Tomando en cuenta lo anterior, JASEC como ente público está sometida al Principio de Legalidad (artículo 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública), en lo que no se refiera al giro comercial normal. Por consiguiente, para realizar la donación que se pretende, requiere de la autorización de la Asamblea Legislativa.

2.3 Bienes del Estado

Los bienes del Estado pueden clasificarse en bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

Los bienes de dominio público del Estado son llamados bienes demaniales o dominicales y están destinados al servicio de utilidad pública o a un uso público, de conformidad con lo establecido en los artículos 261 y 262 del Código Civil, Ley N° 63 del 28 de setiembre de 1887 y sus reformas, que al respecto señalan textualmente:

*“**ARTÍCULO 261.**- Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. //Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona”.*

*“**ARTÍCULO 262.**- Las cosas públicas están fuera del comercio; y no podrán entrar en él, mientras legalmente no se disponga así, separándolas del uso público a que estaban destinadas.”*

La Sala Constitucional, en el Voto N° 5976-93 ha definido las características de estos bienes de dominio público de la siguiente forma:

“El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas

públicas, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad, el permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa (...)"

Por su parte, los bienes de dominio privado del Estado, son conocidos como bienes patrimoniales del Estado y son aquellos que pertenecen al Estado, sin embargo, no concurren en ellos la circunstancia de la afectación a un uso o servicio público, están sujetos al régimen de derecho privado, de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 261 del Código Civil.

2.4. Afectación y desafectación de bienes públicos

Se ha definido la afectación de un bien público en los siguientes términos:

"Acto formal por el que un bien de titularidad pública se integra en el demanio en virtud de su destino y de las correspondientes previsiones legales (...) en tratándose de los bienes de entidades públicas, la presencia de un servicio público e incluso la satisfacción de un fin público no determinan "per se" la naturaleza demanial del bien. Esta solo existirá si la Asamblea ha formalmente afectado el bien de que se trate o en su caso, si el bien está destinado al uso público. La afectación es la cualidad que permite clasificar un bien como demanial o no". (M, Sánchez Morón: Los bienes públicos en el Régimen Jurídico. Editorial Tecnos, Madrid, 1997.)

En nuestro sistema, el artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política establece que le corresponde a la Asamblea Legislativa, decretar los usos públicos de los bienes propios de la Nación. La afectación se realiza por medio del proceso propio de la formación de la ley y es una manifestación de poder público respecto del destino y uso del bien.

Sin embargo, es menester indicar que los bienes pueden quedar afectos al uso público de hecho, sea, sin que medie una ley, que así lo haya dispuesto.

Por su parte, la desafectación de un bien, implica privarlo de ese uso público, saliendo del dominio público para incorporarse dentro de los bienes de la esfera del dominio privado, indistintamente que su propietario sea el Estado.

Al respecto ha señalado la Sala Constitucional en el Voto N° 10466-00 ha iniciado lo siguiente:

“De esta suerte, la afectación es la vinculación, sea por acto formal o no, por el que un bien público se integra al patrimonio nacional en virtud de su destino y de las correspondientes previsiones legales. Ello conlleva, como lógica consecuencia, que solamente por ley se les pueda privar o modificar el régimen especial que los regula, desafectándolos, lo que significa separarlos del fin público al que están vinculados. Requiere de un acto legislativo expreso y concreto, de manera tal que no quede duda alguna de la voluntad del legislador de sacar del demanio público un bien determinado e individualizado, sin que sea posible una desafectación genérica, y mucho menos implícita; es decir, en esta materia no puede existir un "tipo de desafectación abierto", que la Administración, mediante actos suyos discrecionales, complete. Debe asimismo hacerse la advertencia de que toda desafectación, como proviene de un acto legislativo, está sujeta a los controles jurisdiccionales corrientes”.

III. ANALISIS DEL ARTÍCULADO

Artículo Único.

Autoriza a la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago (JASEC) para que done a la Asociación de Desarrollo del Distrito de El Carmen de Cartago, el inmueble de su propiedad inscrito bajo el sistema de folio real matrícula número tres cero uno siete dos uno tres- cero cero cero (N° 3017213-000), libre de anotaciones y gravámenes. Cuya naturaleza indica es terreno con dos construcciones; además señala los linderos y número de plano de catastro.

Corroborada la cita de la cédula jurídica de JASEC que se indica en el texto, con la información del Registro Nacional, la misma es conforme.

Por su parte, la cita consignada de la finca según la matrícula de Folio Real es correcta, así como el número de plano corresponden plenamente a la información registral. Sin embargo, el área que se indica no es conforme con dicha certificación, siendo la correcta **mil tres metros con setenta y siete decímetros cuadrados**, por lo cual debe corregirse.

En cuanto a la Asociación, encontramos que la cédula jurídica es conforme con la certificación registral adjunta, sin embargo el nombre debe corregirse, siendo el correcto: **Asociación de Desarrollo Integral de Barrio El Carmen Cartago**.

Respecto de la naturaleza del terreno, según indica este artículo es terreno con dos construcciones, pese a esto, de acuerdo con la exposición de motivos el 27 de julio del año 2006 la Junta avaló mediante acuerdo la utilización de la finca para facilitar la construcción de un gimnasio multiuso, para el aprovechamiento de la comunidad, así como para la construcción de las instalaciones administrativas de la Asociación en mención.

También indica la exposición de motivos que si bien es cierto que la edificación de las obras mencionadas se ha dado con el aval de la JASEC, no ha sido posible regularizar la situación jurídica de este inmueble, siendo que la finca se encuentra aún inscrita ante el registro público como propiedad de JASEC; lo que ha afectado negativamente la construcción de nuevas edificaciones, o bien, el mantenimiento o mejoras a las obras ya existentes por parte de la Asociación de Desarrollo.

Es menester indicar, que de acuerdo a la clasificación de los bienes del Estado, este terreno se ubica como bien demanial del Estado, por cuanto está destinado a un uso público, en este caso por las instalaciones del gimnasio multiuso, el cual es de aprovechamiento de la comunidad y especialmente de los jóvenes, niños y niñas de la zona. Esto lo convierte según el artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana, Ley N° 4240 del 15 de noviembre de 1968 y sus reformas, en una facilidad comunal, razón por la cual debe ser desafectado para que pueda ser donado.

La Sala Constitucional en su voto N° 2000-08023 entiende que “facilidades comunales” son todos aquellos bienes destinados al uso y disfrute de los miembros de una comunidad o vecinos, con el fin de beneficiarlos, de ahí que, para este Tribunal Constitucional, **queda claro que las áreas aprovechables en facilidades comunales solo podrán eliminarse o reducirse a cambio de alguna mejora u otra facilidad compensatoria, cuando de ello se obtenga un mayor beneficio para la comunidad.**

Dado este régimen especial de protección que el ordenamiento jurídico le otorga a este tipo de bienes, se requiere para que la Asociación disponga de ellos de una norma legal expresa que los autorice y que a la vez desafecte el bien del fin público al que han sido destinados.

Así las cosas, llama la atención esta asesoría por cuanto el proyecto de ley no establece ningún terreno a compensar, lo cual podría hacer inconstitucional la iniciativa; asimismo, no establece limitaciones a la libre disposición del bien inmueble por donar según el artículo 292 del Código Civil, por lo cual no se garantizaría que el gimnasio multiuso siga siendo utilizado por la comunidad.

En ese sentido, lo que se recomienda es que se instaure una norma para que se imponga una limitación más allá del plazo de los 10 años, lo cual constituiría en esencia una limitación a la propiedad más de lo permitido por el marco legal, por lo



tanto la misma debe estar basada en el interés social dada la necesidad pública. De ahí, que dicha limitación debe ser aprobada por la Asamblea Legislativa con una mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, conforme a lo dispuesto por el artículo 45 de la Constitución Política.

IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

De acuerdo a una adecuada técnica legislativa, como se indicó anteriormente en el artículo único, se debe corregir el nombre de la Asociación en el título, así como en el artículo. Siendo el correcto: **Asociación de Desarrollo Integral de Barrio El Carmen Cartago.**

Aunado a lo anterior, se debe introducir un artículo que disponga la desafectación del inmueble objeto de donación, facultad que como se indicó es propia de la Asamblea Legislativa.

V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

a- Votación

El proyecto requiere para su aprobación de una votación de mayoría absoluta de los presentes, tal y como lo establece el artículo 119 de la Constitución Política. Sin embargo, si se siguen las recomendaciones dadas por esta asesoría en relación con la limitación a la libre disposición del bien más allá del plazo decenal establecido en el Código Civil para conservar el uso y disfrute de las instalaciones que en este momento se encuentran en el terreno por parte de la comunidad, se requeriría para su aprobación de una votación de las dos terceras partes del total de los miembros que integran la Asamblea Legislativa, de acuerdo a lo que establece el artículo 45 de la Constitución Política.

b- Delegación

La iniciativa NO puede ser objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al encontrarse dentro de los supuestos de excepción señalados en el artículo 124 constitucional, por tratarse de una desafectación de un bien de dominio público. Además, si se siguen las recomendaciones dadas por esta asesoría tampoco se podría delegar porque requiere de una votación de las dos terceras partes del total de los miembros de integran la Asamblea Legislativa, de conformidad con el artículo 45 constitucional.

c- Consultas

Obligatorias

- JASEC

VI. NORMAS JURIDICAS VINCULADAS AL PROYECTO DE LEY

Constitución Política

- Artículo 11 en relación con el principio de legalidad.
- Artículo 121 inciso 14) en relación con la desafectación de bienes públicos.

Jurisprudencia constitucional

- Voto N° 5976-93
- Voto N° 10466-00

Leyes

- Ley General de la Administración Pública, N° 6227, de 2 de mayo de 1978 y sus reformas
- Ley N° 7799, "Reforma de la Ley de Creación Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago, N° 3300", del 30 de abril de 1998 y sus reformas.
- Código Civil, Ley N° 63 del 28 de setiembre de 1887 y sus reformas.

Jurisprudencia Administrativa

- Dictamen C-059-2008
- Dictamen 083-2011

VII. ANEXOS

- Certificación del Registro Nacional respecto a la propiedad a donar matrícula 17213-000.
- Certificación del Registro Nacional de la cédula jurídica de la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago.
- Certificación del Registro Nacional de la cédula jurídica de la Asociación de Desarrollo Integral de Barrio El Carmen Cartago.
- Copia del Plano catastrado 3-1082779-2006.

Elaborado por: LFBM
CGA:11-02-2021
ARCHIVO